



University of Groningen

Annotatie bij Hoge Raad 11 maart 2008 (beëindiging niet-aangemelde betoging)

Brouwer J.G., Jan; Schilder A.E., [No Value]

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2008

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer J.G., J., & Schilder A.E., N. V., (2008). Annotatie bij Hoge Raad 11 maart 2008 (beëindiging niet-aangemelde betoging), Nr. BB4096, mrt 11, 2008.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Untitled

AB 2008 , 163
Hoge Raad, Strafkamer
11 maart 2008, nr. 02379/06
Mrs. F.H. Koster, J.W. IJlsink, J. de Hullu, W.M.E. Thomassen, H.A.G. Splinter-van Kan; A-G Machielse

m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder
NJ 2008, 208
RvdW 2008, 323
JOL 2008, 182
LJN, BB4096

Trefwoord

bestuursrecht

Regeling

Gemeentewet art. 172 lid 3 NJ 1991, 423

Essentie

Onmiddellijke handhaving openbare orde; gebiedsontzegging.

Samenvatting

Het Hof heeft geoordeeld dat, gelet op de door verdachte veroorzaakte overlast, de burgemeester op grond van art. 172 lid 3 Gemw een gebiedsontzegging aan verdachte heeft kunnen opleggen en dat dit bevel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De HR stelt voorop dat, gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van art. 172 lid 3 Gemw het ervoor moet worden gehouden dat, zo in een gemeente een verordening geldt waarin is geregeld dat de burgemeester i.g.v. overlast gevende verstoringen van de openbare orde aan de betrokkene een zogenoemde verblijfsontzegging kan opleggen, deze regeling dient te worden toegepast en art. 172 lid 3 Gemw dan niet (ook) een grondslag biedt voor het opleggen van een gebiedsontzegging ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV het oog heeft. De gemeente R'dam kende ten tijde van de bewezenverklarde gedragingen een dergelijke regeling in art. 2.10.1 APV. Het Hof heeft geen inzicht gegeven in zijn gedachtegang. Indien het heeft geoordeeld dat het de burgemeester vrijstond om de regeling van de APV buiten toepassing te laten en het bevel te baseren op art. 172 lid 3 Gemw - louter op de grond dat naar diens oordeel de duur van de in de APV voorziene verblijfsontzegging niet volstond, heeft het miskend hetgeen hiervoor door de HR is vooropgesteld. Indien het daaraan niet heeft voorbijgezien, maar - waar het spreekt van "specifieke overlast" - heeft geoordeeld dat hier sprake was van overlast die niet door de APV werd bestreken, is dat oordeel gelet op de gedragingen van de betrokkene zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet begrijpelijk. Die gedragingen vallen immers grotendeels onder die welke zijn opgenomen in art. 2.10.1 APV.

Partijen

Arrest op het beroep in cassatie tegen een bij verstek gewezen arrest van het Gerechtshof te 's-Gravenhage van 21 maart 2006, nummer 22/001387-05, in de strafzaak tegen U.R.G. Adv. mr. F.G.L. van Ardenne en mr. N. Fikkenschild, beiden te Rotterdam.

Tekst

1. De bestreden uitspraak

Het Hof heeft in hoger beroep de verdachte ter zake van onder 1. en 2. 'opzettelijk niet voldoen aan een bevel, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast' veroordeeld tot acht weken gevangenisstraf, voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Voorts heeft het Hof de proeftijd van een eerder voorwaardelijk opgelegde straf verlengd met een jaar.

(...)

3. Beoordeling van het middel

3.1.

Het middel klaagt dat het Hof ten onrechte, althans ontoereikend gemotiveerd heeft geoordeeld dat de door de burgemeester bevolen verblijfsontzegging krachtens wettelijk voorschrift als bedoeld in art. 184 Sr is gedaan.

3.2.1.

Het Hof heeft overeenkomstig het tenlastegelegde bewezenverklaard dat:

Untitled

1.

hij op 9 juli 2004 (te of omstreeks 16.15 uur) te Rotterdam of aan de Binnenrotte, zijnde een weg gelegen binnen het door de burgemeester van Rotterdam in het belang van de openbare orde aangewezen begrepsd gebied, te weten het gebied van het wijkteam Binnenrotte, opzettelijk niet heeft voldaan aan een op 24 mei 2004 door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet gegeven (aan hem, verdachte, op 29 mei 2004 betekend en/of uitgereikt schriftelijk) bevel ter handhaving van de openbare orde, om zich gedurende een periode van twaalf weken, aanvangende op 29 mei 2004 en eindigende op 21 augustus 2004, niet te begeven naar en te bevinden in bovengenoemd gebied van het wijkteam Binnenrotte, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk geen gevolg gegeven aan dit bevel.

2.

hij op 19 augustus 2004 (te of omstreeks 15.10 uur) te Rotterdam op de Blaak, zijnde een weg gelegen binnen het door de burgemeester van Rotterdam in het belang van de openbare orde aangewezen begrepsd gebied, te weten het gebied van het wijkteam Binnenrotte, opzettelijk niet heeft voldaan aan een op 24 mei 2004 door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet gegeven (aan hem, verdachte, op 29 mei 2004 betekend en/of uitgereikt schriftelijk) bevel ter handhaving van de openbare orde, om zich gedurende een periode van twaalf weken, aanvangende op 29 mei 2004 en eindigende op 21 augustus 2004, niet te begeven naar en/of te bevinden in bovengenoemd gebied van het wijkteam Binnenrotte, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk geen gevolg gegeven aan dit bevel.

3.2.2.

Deze bewezenverklaring steunt op de volgende bewijsmiddelen:

a. een brief 24 mei 2004 van W. van Sluis, loco-burgemeester van de gemeente Rotterdam, met kenmerk 04BSD10123, aan de verdachte, voor zover inhoudende: Door middel van dit besluit leg ik u een gebiedsontzegging op voor de duur van twaalf weken.

Gebleken is dat uw gedrag zich niet laat veranderen door middel van politieoptreden op basis van strafrechtelijke bepalingen dan wel de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam. Op 29 maart 2004 bereikte mij het verzoek van de districtschef en de PGA-coördinator van het district Centrum om u een gebiedsontzegging op te leggen voor het wijkteam-gebied Binnenrotte. Uit het dossier dat het politiedistrict mij heeft doen toekomen, is mij gebleken dat u de afgelopen jaren in het wijkteam-gebied Binnenrotte blijf heeft gegeven van voortdurend overlastgevend gedrag. Er zijn dertig (30) overlast gerelateerde registraties in 2003 en negen (9) overlast gerelateerde registraties in 2004 voor u vermeld. De diverse registraties hebben veelal betrekking op bedelen, het doen van de natuurlijke behoefte, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen en openlijk gebruik van verdovende middelen.

Ik stel vast dat, hoewel de hulpverlening u een hulpaanbod heeft gedaan en de politie in het betreffende district u herhaaldelijk heeft geverbaliseerd en/of anderszins maatregelen zijn opgelegd, een en ander niet tot verbetering van de situatie heeft geleid. Met uw gedragingen veroorzaakt u nog steeds ernstige overlast. Ik constateer dan ook dat minder verstrekkende maatregelen bij u niet tot aanpassing van uw gedrag hebben geleid. In het belang van de handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van verdere verstoring van het woon- en leefklimaat in het betreffende gebied acht ik het daarom thans noodzakelijk een gebiedsontzegging aan u op te leggen.

Gezien het feit dat u hulp krijgt aangeboden door het Leger des Heils aan de Bredestraat geef ik u dringend in overweging om op het aanbod van de hulpverlening in te gaan. Daarom heb ik in het bijgaande besluit een uitzondering gemaakt voor de route Goudsesingel – Kipstraat – Bredestraat.

b. een besluit van 24 mei 2004 van W. van Sluis, voornoemd, voor zover inhoudende: Overwegende dat de aanhoudende overlast in het gebied Binnenrotte een ernstige bedreiging vormt van de openbare orde en een aantasting van het woon- en leefklimaat;

dat er maatregelen moeten worden genomen om de overlast die mede door u wordt veroorzaakt te beëindigen;

dat ik mij om die redenen genoodzaakt zie die bevelen te geven die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven;

dat ik daarom genoodzaakt ben u, gelet op het bepaalde in artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet, een gebiedsontzegging op te leggen voor de duur van 12 weken;

Untitled

Besluit

Verdachte, geboren in 1971 te Curaçao, zonder vaste woon- en verblijfplaats, een gebiedsontzegging op te leggen met ingang van de datum van uitreiking van dit besluit voor de duur van 12 weken.

Hetgeen concreet betekent dat verdachte zich gedurende de komende twaalf weken niet mag begeven dan wel bevinden in het gebied (van het wijkteam) Binnenrotte.

c. een proces-verbaal van politie, opgemaakt door de opsporingsambtenaar P. de Vos, voor zover inhoudende als relaas van de verbalisant:

op 29-05-2004 heb ik, P. de Vos, van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond in opdracht van de burgemeester van Rotterdam aan verdachte deze brief (kenmerk 04BSD10123) uitgereikt.

Betrokkene accepteerde het besluit en tekent voor ontvangst.

d. een proces-verbaal van politie, opgemaakt door een daartoe bevoegde opsporingsambtenaar, voor zover inhoudende als relaas van de verbalisant:

Ter onderbouwing van de feiten genoemd in de brief van de burgemeester (24 mei 2004), met kenmerk 04BSD10123 betreffende het opleggen van een gebiedsontzegging aan verdachte heb ik op dinsdag 31 mei 2005 een onderzoek ingesteld.

De volledige personalia van verdachte luiden:

Verdachte, geboren in 1971 te Curaçao.

Het is mij ambtshalve bekend dat verdachte zich regelmatig ophield in het werkgebied van het politiewijkteam Binnenrotte en in dit gebied structureel overlast veroorzaakte in de jaren 2003 en 2004. Deze overlast bestond met name uit bedelen, het doen van de natuurlijke behoefte in portieken van bewoners, het slapen in portieken enabri's en dergelijke. Verder is verdachte een persoon die er zeer onverzorgd uitzag en regelmatig met gescheurde kleding rondliep, waardoor veelal zijn geslachtsdelen zichtbaar waren.

Verder bleek mij dat de dertig (30) overlast gerelateerde registraties in 2003 en negen (9) in 2004, zoals genoemd in bovenaangehaalde brief daadwerkelijk door verdachte zijn gepleegd in de respectievelijke jaren. Deze overlastgevende registraties hadden veelal betrekking op bedelen, het doen van de natuurlijke behoefte, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen en openlijk gebruik van verdovende middelen.

e. een proces-verbaal van politie van 9 juli 2004, opgemaakt door daartoe bevoegde opsporingsambtenaren, voor zover inhoudende als relaas van de verbalisanten:

Wij zagen – tijdstip 16.15 – dat zich op de openbare weg, de Binnenrotte te Rotterdam, een weg gelegen in het wijkteam gebied Binnenrotte een persoon, de hierna te noemen verdachte – verdachte, bevond waarvan het ons ambtshalve bekend was dat aan hem door de burgemeester van Rotterdam bij besluit nummer 04BSD10123, d.d. 24 mei 2004 voor een periode van 12 weken, ingaande op de dag van uitreiking van dit besluit, een gebiedsontzegging was opgelegd. In dit besluit heeft de burgemeester van Rotterdam, ter handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet, bevolen dat deze persoon zich gedurende die periode niet mag begeven dan wel bevinden in het gebied Binnenrotte, met uitzondering van de route naar het Leger des Heils (Goudsesingel/Kipstraat/Bredestraat).

De weg waar de persoon zich bevond is gelegen in genoemd gebied. Genoemd besluit is geldig tot 21 augustus 2004.

Wij zagen dat deze verdachte zich

a. in strijd met het aan hem door de burgemeester schriftelijk gegeven bevel en

b. binnen een periode van 12 weken nadat aan hem dit bevel was uitgereikt, bevond in het hierboven genoemd gebied.

De verdachte gaf op te zijn:

Verdachte, geboren in 1971 te Curaçao.

A. als verklaring van de verdachte:

Ik weet dat ik hier niet mag komen.

f. een proces-verbaal van politie van 19 augustus 2004, opgemaakt door daartoe bevoegde opsporingsambtenaren,

voor zover inhoudende als relaas van de verbalisanten:

Ik zag – tijdstip 15.10 – dat zich op de openbare weg, de Blaak te Rotterdam, een weg gelegen in de/het wijkteam gebied Binnenrotte een persoon, de hierna te noemen verdachte – verdachte, bevond waarvan het mij ambtshalve bekend was dat aan hem door de burgemeester van Rotterdam bij besluit nummer 04BSD10123, d.d. 24 mei 2004 voor een periode van 12 weken, ingaande op de dag van uitreiking van dit besluit,

Untitled

een gebiedsontzegging was opgelegd.

In dit besluit heeft de burgemeester van Rotterdam, ter handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet, bevolen dat deze persoon zich gedurende die periode niet mag begeven dan wel bevinden in het/de gebied Binnenrotte, met uitzondering van de route naar het Leger des Heils (Goudsesingel/Kipstraat/Bredestraat). De weg waar de persoon zich bevond is gelegen in genoemd gebied.

Genoemd besluit is geldig tot 21 augustus 2004

Ik zag dat deze verdachte zich

- a. in strijd met het aan hem door de burgemeester schriftelijk gegeven bevel en
- b. binnen een periode van 12 weken nadat aan hem dit bevel was uitgereikt, bevond in het hierboven genoemd gebied.

De verdachte gaf op te zijn:

Verdachte, geboren in 1971 te Curaçao.

3.2.3.

Het hof heeft voorts nog het volgende overwogen:

Aan de verdachte wordt verweten dat hij geen gevolg heeft gegeven aan een door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet gegeven bevel ter handhaving van de openbare orde. Daarmee is aan de orde de vraag of dat bevel inderdaad krachtens genoemde wetsbepaling is gegeven en daarmee: of het 'krachtens wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is gedaan. Dienaangaande overweegt het hof het navolgende.

Uit het dossier – met name uit het door de advocaat-generaal ter zitting van 7 maart 2006 overgelegde proces-verbaal van bevindingen d.d. 31 mei 2005 – blijkt dat de verdachte structureel overlast veroorzaakte in het centrum van Rotterdam in het gebied Binnenrotte. Met het oog op het tegengaan van de overlast van de verdachte heeft de burgemeester een – aan de verdachte betekend – bevel uitgevaardigd dat de verdachte zich gedurende twaalf weken niet mocht ophouden in het desbetreffende gebied. In de tenlasteleggingen wordt de verdachte verweten dat hij op 9 juli 2004 en op 19 augustus 2004 niet heeft voldaan aan dat door de burgemeester gegeven bevel.

Het hof is van oordeel dat de overlast van de verdachte in het gebied Binnenrotte in de omvang en de mate waarin die zich in de in het bevel bedoelde periode in het betrokken gebied voordeed, ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde in de zin van art. 172, derde lid, van de Gemeentewet kan opleveren. Onder dergelijke omstandigheden kan een ontzegging zich in het betrokken gebied op te houden, op zichzelf redelijkerwijs noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde teneinde een einde te maken aan verdachtes gedragingen en het negatieve effect daarvan op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in het betrokken gebied.

Hoewel de burgemeester beoordelingsvrijheid toekomt bij de gebruikmaking van zijn bevelsbevoegdheid van art. 172, derde lid, van de Gemeentewet, dient een krachtens die bepaling gegeven bevel proportioneel te zijn aan de te bestrijden gedraging en moet – redelijkerwijs gesproken – geen minder zwaar middel voorhanden zijn dan dat bevel (subsidiariteit). Met inachtneming van een en ander dient de burgemeester de inhoud van het bevel naar plaats, tijd en omstandigheden te bepalen.

De door verdachte veroorzaakte overlast was aanmerkelijk en structureel. Uit het proces-verbaal van bevindingen van 31 mei 2005 blijkt dat deze overlast met name bestond uit het dagelijks bedelen, het slapen en het doen van natuurlijke behoeften in portieken van buurtbewoners, en het zodanig gekleed gaan dat zijn geslachtsdelen ontbloot waren. In 2003 waren er dertig op verdachte betrekking hebbende registraties van dergelijke incidenten en in 2004 negen. Verdachte lijdt aan een psychische stoornis. In het bevel is vermeld dat verdachte in verband daarmee een beroep kan doen op het hulpaanbod van het Leger des Heils. Voorts is verdachte verschillende malen gewaarschuwd voor de gevolgen van zijn gedrag en hebben minder verstrekkende maatregelen als een gebiedsontzegging geen gunstig effect gehad. Dat de burgemeester de in art. 2.10.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en de gebruiksinstructie 'Gebiedsontzeggingen art. 2.10.1 van de APV Rotterdam' opgenomen mogelijkheid van een gebiedsontzegging voor de duur van maximaal veertien dagen klaarblijkelijk onvoldoende achtte om de door verdachte veroorzaakte, specifieke overlast als hiervoor omschreven terug te dringen, is naar het oordeel van het hof niet onbegrijpelijk.

Een dergelijke gebiedsontzegging betreft een duidelijk gemarkeerd, beperkt gebied

Untitled

en het is verdachte daarbij bovendien uitdrukkelijk toegestaan een route in dit gebied te lopen om het daarin gelegen pand van het Leger des Heils te bereiken waar hij de hem aangeboden hulp kan ontvangen. De gebiedsontzegging is voorts beperkt tot de duur van twaalf weken, hetgeen een te overziene tijdsperiode betreft. Gelet op het vorenoverwogene is het hof anders dan de rechtbank van oordeel dat het bevel van de burgemeester voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat dit bevel in dit geval ook aan verdachte kon worden opgelegd.

3.3.1. Voor de beoordeling van het middel zijn de volgende artikelen van belang:

Art. 184, eerste lid, Sr luidt:

Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of vrijdelt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Art. 172 Gemeentewet (hierna: Gemw) luidt:

1.. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.

2.. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.

3.. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

Art. 2.10.1 Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2004, Gemeenteblad 30 januari 2004, nr. 12 (hierna: APV) luidt:

1.. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde aan degene die zich gedraagt in strijd met artikel 2.1.1, 2.4.5, 2.4.8, 2.4.12, 3.1.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 of 3.3.5 een verbod opleggen om zich gedurende een in dat verbod genoemd tijdvak van 24 uur te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen, waar of in de nabijheid waarvan de genoemde gedragingen hebben plaatsgehad (verblijfsontzegging).

2.. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde aan degene aan wie eerder een verbod als bedoeld in het eerste lid is opgelegd en ten aanzien van wie binnen zes maanden na het opleggen van dit verbod wordt geconstateerd, dat hij zich opnieuw gedraagt in strijd met de in het eerste lid genoemde artikelen, een verbod opleggen om zich gedurende een in dat verbod genoemd tijdvak van ten hoogste veertien dagen te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen, waar of in de nabijheid waarvan de genoemde gedragingen hebben plaatsgehad.

3.. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde aan degene aan wie eerder een verblijfsontzegging voor de duur van veertien dagen is opgelegd en ten aanzien van wie binnen zes maanden na het opleggen van dit verbod wordt geconstateerd, dat hij zich opnieuw gedraagt in strijd met de in het eerste lid genoemde artikelen, een verbod opleggen om zich gedurende een in dat verbod genoemd tijdvak van ten hoogste veertien dagen te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen, waar of in de nabijheid waarvan de genoemde gedragingen hebben plaatsgehad.

4.. De burgemeester beperkt de in het eerste, tweede of derde lid genoemde verboden, indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.

5.. Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod.

3.3.2.

De toelichting op art. 2.10.1 APV houdt het volgende in:

Eerste lid

Op grond van het eerste lid van artikel 2.10.1 kan de burgemeester een verblijfsontzegging voor de duur van 24 uur opleggen aan een ieder die zich in strijd met de volgende artikelen gedraagt:

- □Artikel 2.1.1, samenscholing en ongeregelde heden;
- □Artikel 2.4.5, openlijk drankgebruik;
- □Artikel 2.4.8, messen en andere voorwerpen als steekwapen;
- □Artikel 2.4.2, bedelverbod;
- □Artikel 3.1.1, straatprostitutie;

Untitled

- Artikel 3.3.2, verkoop van drugs;
- Artikel 3.3.3, verzameling van personen in verband met drugs;
- Artikel 3.3.4, openlijk druggebruik;
- Artikel 3.3.5, weggooien van spuiten e.d.

Tweede lid

Indien binnen zes maanden na het opleggen van een verblijfsontzegging van 24 uur opnieuw wordt geconstateerd dat een gedraging plaatsvindt in strijd met de in het eerste lid genoemde artikelen, kan een verblijfsontzegging van ten hoogste veertien dagen opgelegd worden.

Derde lid

Iedere volgende keer dat binnen zes maanden na het opleggen van een verblijfsontzegging van veertien dagen wederom een gedraging plaatsvindt in strijd met de in het eerste lid genoemde artikelen, kan op grond van het derde lid van artikel 2.10.1 een nieuwe verblijfsontzegging van ten hoogste veertien dagen worden opgelegd. (Gemeentebld 30 januari 2004, nr. 12, p. 147)

3.4.

Het Hof heeft geoordeeld dat, gelet op de door de verdachte veroorzaakte overlast, de burgemeester op grond van art. 172, derde lid, Gemw een gebiedsontzegging aan de verdachte heeft kunnen opleggen en dat dit bevel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

3.5.

De Hoge Raad stelt voorop dat, gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van art. 172, derde lid, Gemw, zoals deze is weergegeven in de aan dit arrest gehechte conclusie van de Advocaat-Generaal onder 3.13, het ervoor moet worden gehouden dat, zo in een gemeente een verordening geldt waarin is geregeld dat de burgemeester in het geval van overlast gevende verstoringen van de openbare orde aan de betrokkene een zogenoemde verblijfsontzegging kan opleggen, deze regeling dient te worden toegepast en art. 172, derde lid, Gemw dan niet (ook) een grondslag biedt voor het opleggen van een gebiedsontzegging ter zake van verstoringen van de openbare orde waarop de APV het oog heeft.

3.6.

De gemeente Rotterdam kende ten tijde van de bewezenverklaarde gedragingen een dergelijke regeling in art. 2.10.1 APV, hiervoor onder 3.3.1 weergegeven. Art. 2.10.1 APV schreef de burgemeester voor in welke gevallen en onder welke voorwaarden hij een dergelijke verblijfsontzegging kon opleggen. Dat voorschrift hield in dat een verblijfsontzegging kon worden opgelegd naar aanleiding van limitatief opgesomde vormen van overlast gevend gedrag voor een maximale termijn van 14 dagen. Die APV voorzag tevens in de mogelijkheid om bij elke nieuwe overtreding daarvan opnieuw een dergelijk bevel op te leggen.

3.7.

Het Hof heeft geen inzicht gegeven in zijn gedachtegang.

Indien het heeft geoordeeld dat het de burgemeester vrijstond om de regeling van de APV buiten toepassing te laten – en het bevel te baseren op art. 172, derde lid, Gemw – louter op de grond dat naar diens oordeel de duur van de in de APV voorziene verblijfsontzegging niet volstond, heeft het miskend hetgeen hiervoor onder 3.5 is vooropgesteld.

Indien het daaraan niet heeft voorbijgezien, maar – waar het spreekt van ‘specifieke overlast’ – heeft geoordeeld dat hier sprake was van overlast die niet door de APV werd bestreken, is dat oordeel gelet op de gedragingen van de betrokkene, zoals vervat in de hiervoor onder 3.2.2 genoemde brief, zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet begrijpelijk. Die gedragingen vallen immers grotendeels onder die welke zijn opgenomen in art. 2.10.1 APV.

3.8.

Het oordeel van het Hof dat het onderhavige bevel is gegeven krachtens wettelijk voorschrift, te weten art. 172, derde lid, Gemw, is derhalve ontoereikend gemotiveerd. Het middel klaagt daarover terecht.

3.9.

De Hoge Raad vindt in het vorenoverwogene aanleiding de zaak zelf af te doen en de verdachte om doelmatigheidsredenen van het hem tenlastegelegde vrij te spreken.

4. Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt de bestreden uitspraak;

verklaart niet bewezen hetgeen aan de verdachte is tenlastegelegd en spreekt hem

daarvan vrij.

Conclusie A-G mr. Machielse:

3.1.

Het middel klaagt dat het hof ten onrechte heeft aangenomen dat het bevel van de burgemeester krachtens artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet en dus krachtens een wettelijk voorschrift als bedoeld in art. 184 Sr is gegeven.

3.2.

Ten laste van verdachte is bewezenverklaard dat:

1.

hij op 9 juli 2004 (te of omstreeks 16.15 uur) te Rotterdam of aan de Binnenrotte, zijnde een weg gelegen binnen het door de burgemeester van Rotterdam in het belang van de openbare orde aangewezen begrepsd gebied, te weten het gebied van het wijkteam Binnenrotte, opzettelijk niet heeft voldaan aan een op 24 mei 2004 door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet gegeven (aan hem, verdachte, op 29 mei 2004 betekend en/of uitgereikt schriftelijk) bevel ter handhaving van de openbare orde, om zich gedurende een periode van twaalf weken, aanvangende op 29 mei 2004 en eindigende op 21 augustus 2004, niet te begeven naar en te bevinden in bovengenoemd gebied van het wijkteam Binnenrotte, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk geen gevolg gegeven aan dit bevel.

2.

hij op 19 augustus 2004 (te of omstreeks 15.10 uur) te Rotterdam op de Blaak, zijnde een weg gelegen binnen het door de burgemeester van Rotterdam in het belang van de openbare orde aangewezen begrepsd gebied, te weten het gebied van het wijkteam Binnenrotte, opzettelijk niet heeft voldaan aan een op 24 mei 2004 door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet gegeven (aan hem, verdachte, op 29 mei 2004 betekend en/of uitgereikt schriftelijk) bevel ter handhaving van de openbare orde, om zich gedurende een periode van twaalf weken, aanvangende op 29 mei 2004 en eindigende op 21 augustus 2004, niet te begeven naar en/of te bevinden in bovengenoemd gebied van het wijkteam Binnenrotte, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk geen gevolg gegeven aan dit bevel

3.3.

Het hof heeft de bewezenverklaring als volgt nader gemotiveerd:

Aan de verdachte wordt verweten dat hij geen gevolg heeft gegeven aan een door de burgemeester van Rotterdam op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet gegeven bevel ter handhaving van de openbare orde. Daarmee is aan de orde de vraag of dat bevel inderdaad krachtens genoemde wetsbepaling is gegeven en daarmee: of het 'krachtens wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is gedaan. Dienaangaande overweegt het hof het navolgende.

Uit het dossier – met name uit het door de advocaat-generaal ter zitting van 7 maart 2006 overgelegde proces-verbaal van bevindingen d.d. 31 mei 2005 – blijkt dat de verdachte structureel overlast veroorzaakte in het centrum van Rotterdam in het gebied Binnenrotte. Met het oog op het tegengaan van de overlast van de verdachte heeft de burgemeester een – aan de verdachte betekend – bevel uitgevaardigd dat de verdachte zich gedurende twaalf weken niet mocht ophouden in het desbetreffende gebied. In de tenlasteleggingen wordt de verdachte verweten dat hij op 9 juli 2004 en op 19 augustus 2004 niet heeft voldaan aan dat door de burgemeester gegeven bevel.

Het hof is van oordeel dat de overlast van de verdachte in het gebied Binnenrotte in de omvang en de mate waarin die zich in de in het bevel bedoelde periode in het betrokken gebied voordeed, ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde in de zin van art. 172, derde lid, van de Gemeentewet kan opleveren. Onder dergelijke omstandigheden kan een ontzegging zich in het betrokken gebied op te houden, op zichzelf redelijkerwijs noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde teneinde een einde te maken aan verdachtes gedragingen en het negatieve effect daarvan op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in het betrokken gebied.

Hoewel de burgemeester beoordelingsvrijheid toekomt bij de gebruikmaking van zijn bevelsbevoegdheid van art. 172, derde lid, van de Gemeentewet, dient een krachtens die bepaling gegeven bevel proportioneel te zijn aan de te bestrijden gedraging en moet – redelijkerwijs gesproken – geen minder zwaar middel voorhanden zijn dan dat bevel (subsidiariteit). Met inachtneming van een en ander dient de burgemeester de inhoud van het bevel naar plaats, tijd en omstandigheden te bepalen.

De door verdachte veroorzaakte overlast was aanmerkelijk en structureel. Uit het

Untitled

proces-verbaal van bevindingen van 31 mei 2005 blijkt dat deze overlast met name bestond uit het dagelijks bedelen, het slapen en het doen van natuurlijke behoeften in portieken van buurtbewoners, en het zodanig gekleed gaan dat zijn geslachtsdelen ontbloot waren. In 2003 waren er dertig op verdachte betrekking hebbende registraties van dergelijke incidenten en in 2004 negen. Verdachte lijdt aan een psychische stoornis. In het bevel is vermeld dat verdachte in verband daarmee een beroep kan doen op het hulpaanbod van het Leger des Heils. Voorts is verdachte verschillende malen gewaarschuwd voor de gevolgen van zijn gedrag en hebben minder verstreckende maatregelen als een gebiedsontzegging geen gunstig effect gehad. Dat de burgemeester de in art. 2.10.1 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Rotterdam en de gebruiksinstructie 'Gebiedsontzeggingen art. 2.10.1 van de APV Rotterdam' opgenomen mogelijkheid van een gebiedsontzegging voor de duur van maximaal veertien dagen klaarblijkelijk onvoldoende achtte om de door verdachte veroorzaakte, specifieke overlast als hiervoor omschreven terug te dringen, is naar het oordeel van het hof niet onbegrijpelijk.

Een dergelijke gebiedsontzegging betreft een duidelijk gemarkeerd, beperkt gebied en het is verdachte daarbij bovendien uitdrukkelijk toegestaan een route in dit gebied te lopen om het daarin gelegen pand van het Leger des Heils te bereiken waar hij de hem aangeboden hulp kan ontvangen. De gebiedsontzegging is voorts beperkt tot de duur van twaalf weken, hetgeen een te overziene tijdsperiode betreft.

Gelet op het vorenoverwogene is het hof anders dan de rechtbank van oordeel dat het bevel van de burgemeester voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat dit bevel in dit geval ook aan verdachte kon worden opgelegd.

3.4.

Art. 184 lid 1 Sr luidt, voorzover hier van belang, als volgt:

Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel (...), krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast (...), wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

3.5.

De Hoge Raad heeft ten aanzien van art. 184 Sr in HR 24 september 2002, NJ 2003, 80 als volgt overwogen:

3.4.

De in tenlasteleggingen als de onderhavige voorkomende woorden 'krachtens een wettelijk voorschrift gegeven bevel', die daarin kennelijk worden gebezigd in dezelfde betekenis als aan die bewoordingen toekomt in art. 184 Sr, dienen aldus te worden verstaan dat van zodanig bevel slechts sprake kan zijn indien dit bevel is gegeven krachtens een verbindend wettelijk voorschrift en in overeenstemming met een op dat voorschrift berustende bevoegdheid (vgl. HR 11 december 1990, NJ 1991, 423).

3.5.

Bij een strafrechtelijke vervolging terzake van art. 184 Sr dient de rechter dus te onderzoeken of het in de tenlastelegging genoemde wettelijk voorschrift verbindend is en of het bevel rechtmatig is gegeven alsmede, indien terzake verweer is gevoerd van dat onderzoek te doen blijken en gemotiveerd op dat verweer te beslissen.

3.6.

Art. 172 lid 3 van de Gemeentewet bepaalt het volgende:

De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

3.7.

Via het Bestuurlijk Documentatie Systeem van de gemeente Rotterdam (www.bds.rotterdam) heb ik de APV van Rotterdam kunnen raadplegen zoals die gold van 12 maart 2004 tot 12 oktober 2006. Art. 2.10.1 van de APV, waarnaar het hof in zijn arrest verwijst luidde ten tijde van het bewezenverklaarde als volgt:

Artikel 2.10.1 Gebiedsontzeggingen
1.. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- en leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de gezondheid of de zedelijkheid aan degene die strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht een verbod opleggen om zich gedurende 24 uur te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen, waar of in de nabijheid waarvan de gedragingen hebben plaatsgehad.

Untitled

2.. Met het oog op de in het eerste lid genoemde belangen kan de burgemeester aan degene aan wie eerder een verbod als bedoeld in het eerste lid is opgelegd en ten aanzien van wie wordt geconstateerd dat hij opnieuw strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen verricht, een verbod opleggen om zich gedurende een in dat verbod genoemd tijdvak van ten hoogste acht weken te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen, waar of in de nabijheid waarvan de gedragingen hebben plaatsgehad.

3.. Een verbod als genoemd in het tweede lid kan slechts worden opgelegd indien de strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen binnen zes maanden na het opleggen van een eerder verbod, opgelegd op grond van het eerste of tweede lid, zijn geconstateerd.

4.. De burgemeester beperkt de in het eerste of tweede genoemde verboden, indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.

5.. Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod.

3.8.

In de toelichting op de APV wordt onder de kop 'Paragraaf 10 verblijfsontzeggingen' art. 2.10.1 als volgt toegelicht:

Eerste lid

Op grond van het eerste lid van artikel 2.10.1 is de burgemeester bevoegd om een persoon in het belang van:

- de openbare orde;
- het voorkomen of beperken van overlast;
- het voorkomen of beperken van aantastingen van het woon- en leefklimaat;
- de veiligheid van personen en goederen; of
- de gezondheid of zedelijkheid een verbod op te leggen om zich gedurende een in dat verbod genoemd tijdvak van 24 uur te bevinden op in dat verbod aangewezen plaatsen. Om voor een dergelijk verbod in aanmerking te komen, dient deze persoon strafbare feiten of openbare orde versturende handelingen te verrichten en tenminste éénmaal gewaarschuwd te zijn door de politie. Een dergelijk verbod wordt een gebiedsontzegging genoemd.

Bij het opleggen van gebiedsontzeggingen wordt een onderscheid gemaakt tussen lichte en zware strafbare feiten en openbare orde versturende handelingen. Lichte feiten hebben een (relatief) geringere impact op de openbare orde dan zware feiten. In een gebruiksinstructie wordt het beleid ten aanzien van gebiedsontzeggingen vastgelegd. Aangegeven wordt hoe de burgemeester of de door of namens hem gemandateerde ambtenaren van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken. In deze instructie wordt bepaald welke feiten en openbare orde versturende handelingen aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een gebiedsontzegging. Dit kunnen zowel overtredingen van de APV als strafbare feiten – zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Wetboek van Strafrecht of de Opiumwet – zijn.

Tweede lid

Indien na het opleggen van een gebiedsontzegging van 24 uur opnieuw wordt geconstateerd dat een gedraging plaatsvindt in strijd met de in de gebruiksinstructie genoemde gedragingen, kan een gebiedsontzegging van ten hoogste acht weken opgelegd worden.

In de gebruiksinstructie is bepaald dat gebiedsontzeggingen in het geval van lichte feiten maximaal vier weken mogen duren en in geval van zware feiten maximaal acht weken, waarbij stap voor stap tot een gebiedsontzegging voor langere duur kan worden gekomen.

Derde lid

Aan een persoon kan slechts een tweede of volgende gebiedsontzegging worden opgelegd indien hij zich binnen 6 maanden na het opleggen van een gebiedsontzegging voor een volgende maal schuldig maakt aan een gedraging als genoemd in de gebruiksinstructie.

Vierde lid

Indien de betrokkene kan aantonen dat hij een zwaarwegend belang heeft om zich in het gebied op te houden, wordt het gebied waarop het verbod van toepassing is dienovereenkomstig aangepast. Doorgaans zal het gaan om belangen in de persoonlijke sfeer, zoals wonen, werken, het bezoek aan een huisarts, advocaat of hulpverleningsinstanties.

De gebruiksinstructie waarvan in het eerste en tweede lid van art. 2.10.1 APV wordt gesproken is thans de Gebruiksinstructie gebiedsontzeggingen artikel 2.10.1 van de

Untitled

APV Rotterdam. Deze Gebruiksaanwijzing dateert van 1 februari 2006. Ik heb nadere informatie ingewonnen over de vraag of er ook al een Gebruiksaanwijzing gold ten tijde van de feiten waarvoor verdachte is veroordeeld; dat blijkt niet het geval te zijn geweest.

Onder 2 van de Gebruiksaanwijzing is het volgende te lezen:

In deze gebruiksaanwijzing wordt aangegeven hoe de burgemeester of de door of namens hem man dat eerder ambtenaren van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken. Onder 3 van de Gebruiksaanwijzing zijn de voorwaarden genoemd voor het opleggen van gebiedsontzeggingen. Zo zijn regels gegeven voor de vorming van de het dossier, registratie, het horen van betrokkene en de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een gebiedsontzegging. In 3.2 zijn de strafbare feiten en verstoringen van de openbare orde die aanleiding kunnen geven voor gebiedsontzeggingen gecategoriseerd. Onder de categorie lichte feiten zijn bijvoorbeeld bedelarij, het doen van zijn natuurlijke behoeften, het houden van (slaap)verblijf op de openbare weg, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen vermeld. Onder de zware feiten zijn onder meer schennis van de eerbaarheid genoemd en het negeren van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. Voor het aanwezig hebben van drugs kan slechts een gebiedsontzegging worden opgelegd als de aangetroffen hoeveelheid drugs meer is dan die waarbij volgens de daarvoor geldende richtlijnen een politiesepot wordt toegepast. De rubriek 3.3 regelt de duur van de gebiedsontzeggingen. Herhaalde constatering van lichte feiten kan tot een gebiedsontzegging van maximaal vier weken leiden, herhaalde constatering van zware feiten tot een gebiedsontzegging van maximaal acht weken.

In het Mandaatbesluit verblijfsontzeggingen Rotterdam van 1 april 2004 is aan de korpschef van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond de bevoegdheid gegeven om in naam en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester te beslissen over de gebiedsontzeggingen tot maximaal 14 dagen.

3.9.

In de toelichting op het middel wordt betoogd dat het bevel ex art. 172 lid 3 van de Gemeentewet om zich twaalf weken niet in het gebied (van wijkteam) Binnenrotte te begeven in dit onderhavige geval strijdig is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De duur van de opgelegde gebiedsontzegging is onevenredig lang en bestrijkt een zeer groot gebied. De burgemeester had voorts ook de APV van de gemeente Rotterdam kunnen toepassen die in art. 2.10.1 lid 2 de bevoegdheid aan de burgemeester geeft om aan een persoon een gebiedsontzegging te geven voor de duur van maximaal acht weken. Tot slot is volgens de steller van het middel niet voldaan aan de eis van art. 172 lid 3 Gemeentewet dat er sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde die mag leiden tot het gedurende een beperkte tijd verwijderen uit het betreffende gebied.

3.10.

Het middel bestrijdt dus niet zozeer de verbindendheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet en evenmin de bevoegdheid van de burgemeester als zodanig. Het stelt in het bijzonder dat hier geen sprake is van een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel, omdat dat bevel niet in overeenstemming met een op dat voorschrift berustende bevoegdheid is gegeven. Daarbij doelt het middel niet op een formeel verzuim, maar op een inbreuk op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Voor zover het de subsidiariteit betreft is van belang dat de APV van Rotterdam reeds concrete regels omtrent gebiedsontzeggingen bevatte. Voor zover het de proportionaliteit betreft stelt het middel dat art. 172 lid 3 Gemeentewet geen wettelijke grondslag biedt voor een gebiedsontzegging van twaalf weken, vier weken langer dan de maximaal mogelijke duur volgens de APV. Deze klachten stuiten niet af op de omstandigheid dat de verdachte geen of vergeefs gebruik heeft gemaakt van bestuursrechtelijke rechtsmiddelen* [1] en vallen mijns inziens ook binnen het bereik van het onderzoek dat de strafrechter gelet op NJ 1991, 423 dient te verrichten bij de vraag naar de rechtmatigheid van een op de voet van art. 172 lid 3 Gemeentewet gegeven bevel.* [2]

3.11.

Over de beweegredenen voor het gebruik van art. 172 lid 3 Gemeentewet in onderhavige zaak bieden bewijsmiddel 1 en de requisitoiraantekeningen enige duidelijkheid. Bewijsmiddel 1 is het besluit om aan de verdachte een gebiedsontzegging op te leggen. Daarin schrijft de loco-burgemeester van de gemeente Rotterdam dat is gebleken dat verdachtes gedrag zich niet laat veranderen door middel van politieoptreden op basis van strafrechtelijke bepalingen dan wel de

Untitled

Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam.

Toepassing van art. 172 lid 3 Gemeentewet was volgens de advocaat-generaal bij het hof kennelijk nodig omdat een bevel tot gebiedsontzegging het karakter van een sanctie heeft zodra het verder gaat dan nodig ter vermindering van ordeverstoringen en daarom te verstrekken was om uit te vaardigen op basis van de APV. Het zou een uitdrukkelijke wettelijke grondslag nodig hebben, die kennelijk niet in de APV was te vinden. Die veronderstelling lijkt mij niet juist, omdat ook de APV kan worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift als bedoeld in art. 184 Sr* [3] en art. 6 EVRM, en dus via art. 184 Sr kan worden gehandhaafd. Zij biedt los van vragen omtrent proportionaliteit en subsidiariteit ook een voldoende wettelijke basis voor de hier bedoelde bevoegdheid, gelet op de toegankelijkheid en de voorzienbaarheid ervan. De vraag of het bevel al dan niet een te sanctionerend karakter heeft, geldt evenzeer voor de toepassing van de APV als voor de toepassing van art. 172 lid 3 Gemeentewet. Het lijkt mij onlogisch om een gebiedsontzegging die is gebaseerd op de APV een sanctie te noemen in de zin van art. 6 lid 1 EVRM wanneer deze gebiedsontzegging verdergaat dan nodig is voor het vermijden van ordeverstoringen, en onder gelijke omstandigheden aan de gebiedsontzegging door de burgemeester op de voet van art. 172 lid 3 Gemeentewet dat karakter te ontzeggen, ook als deze gebiedsontzegging identiek is aan de ontzegging die op de APV is gebaseerd.

3.12.

Blijkens dezelfde requisitoiraantekeningen lijkt de advocaat-generaal bij het hof ook te menen dat het onwenselijk is steeds aan te sluiten bij de APV in geval van ander overlastgevend gedrag dan genoemd in art. 2.10.1 van de APV. Zij gaat er kennelijk van uit dat er overlastgevend gedrag is dat niet onder de APV valt en daarom slechts op basis van art. 172 lid 3 Gemeentewet kan worden gehandhaafd. Ik zie echter niet in waarom er in onderhavig geval sprake zou zijn van gedrag dat niet valt onder de openbare orde versturende handelingen als bedoeld in art. 2.10.1 van de APV. Dat artikel beoogt blijkens het eerste lid ervan overlast te voorkomen, evenals aantastingen van het woon- en leefklimaat en de zedelijkheid. In dit verband kunnen bedelen, het plassen in portieken, het slapen in portieken en het met zichtbare geslachtsdelen rondlopen mijns inziens zonder meer als openbare orde versturende handelingen – zo niet als zelfstandig strafbare gedragingen – worden aangemerkt.* [4] Ik zie dus niet in waarom als noodoplossing naar art. 172 lid 3 van de Gemeentewet – volgens de AG het ultimatum remedium – moet worden gegrepen. De argumenten die aan het besluit van de loco-burgemeester en aan het requisitoir van de AG ten grondslag zijn gelegd doen de vraag rijzen of art. 172 lid 3 Gemeentewet inderdaad (ook) is bedoeld voor de gevallen waarin de bevoegdheden die de APV aanreikt te beperkt zouden zijn.

3.13.

Het derde lid van art. 172 Gemeentewet is het gevolg van aanvaarding van een amendement op het voorgestelde art. 171, thans art. 172.* [5] Een der indieners van het amendement lichtte het in de Tweede Kamer als volgt toe: Overblijft als discussiepunt de wenselijkheid die er volgens de PvdA-fractie is om in de Gemeentewet een grondslag te bieden voor een soort lichte bevelsbevoegdheid voor de burgemeester bij ordeverstoringen of dreigende ordeverstoringen. Het voorstel inzake de nieuwe Gemeentewet bevatte al in de voorgestelde artikelen 174 en 175 een zware bevelsbevoegdheid en een zware verordeningsbevoegdheid van de burgemeester ingeval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden en van rampen.

(...)

In de schriftelijke voorbereiding en in ons amendement bepleiten wij om in de Gemeentewet vast te leggen, dat de burgemeester bevoegd is om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het gaat allemaal om optreden dat nu feitelijk al in de praktijk plaatsvindt. Het amendement beoogt dus niet iets geheel nieuws te scheppen, het gaat alleen om het wettelijk bieden van een grondslag. Twee voorbeelden kunnen de wenselijkheid aantonen. (...) Er zijn bijvoorbeeld in een jeugdsociëteit de laatste tijd herhaaldelijk ernstige ordeverstoringen opgetreden, zonder dat er strafrechtelijk veel aan te doen was. Dan kan het een zegen zijn als de burgemeester ter bestrijding van zo'n ordeverstoring of vooral ter voorkoming ervan openbare-ordemaatregelen en -bevelen kan geven. (...)

Het tweede voorbeeld betreft de begeleiding van voetbalsupporters voor en na een

Untitled

risicowedstrijd. Ik houd het waardevrij; ik noem geen clubs. In een dergelijk geval treedt de burgemeester op door middel van de inzet van de politie. Ik denk aan de begeleiding, het vormen van cordons en het bevel om zich alleen met de bus van het station naar het stadion te verplaatsen. De burgemeester treedt preventief op ten aanzien van verstoringen van de openbare orde. Voor zover dit nog nodig mag zijn: een ieder kan zich indenken wat er gebeurt als je een volledige vrijheid laat ten aanzien van het vervoer van al dan niet lichtelijk door alcohol beïnvloede, zeer enthousiaste en soms fanatieke voetbalsupporters. Als wij het erover eens zijn dat de burgemeester die bevoegdheden feitelijk al gebruikt en heeft, is het dan niet veel verstandiger om dat gewoon een fatsoenlijke wettelijke grondslag te geven?*

[6]

De staatssecretaris kon zich niet achter het amendement scharen. Zij stelde: Het stellen van open normen in handen van de burgemeester moet gereserveerd blijven voor onvoorziene, buitengewone omstandigheden, zoals die genoemd worden in art.

174.* [7]

Overigens liet zij het oordeel over het amendement over aan de Kamer.

Op de vraag van het lid mevrouw Scheltema-de Nieu, of de voorgestelde lichte bevelsbevoegdheid wel een voldoende wettelijke basis zou hebben, antwoordde de staatssecretaris:

Ik heb uitdrukkelijk gezegd dat het daarbij gaat om ernstige ordeverstoringen, waarop gemeentelijke verordeningen onverhoopt niet van toepassing zijn. Van de indiener heb ik begrepen dat het gaat om zeer bijzondere gevallen.* [8]

Een van de indieners van het amendement, de heer Stoffelen, voegde aan zijn eerdere woorden het volgende toe:

Ik wil ook nog iets zeggen over de burgemeester en de openbare orde. Het gaat erom wettelijk vast te leggen wat in de praktijk allang gebeurt: een lichte bevelsbevoegdheid daar waar niet zonder meer feitelijk geconstateerd kan worden dat overtreding van strafrechtelijke normen plaatsvindt, terwijl toch opgetreden moet worden. Ik heb gezegd dat iedere bestuurder weet dat dit thans reeds gebeurt. Het is echter zeer de vraag of daarvoor nu al een wettelijke grondslag aanwezig is. Vandaar dat het amendement probeert vast te leggen, dat er bij aanneming van de wet een wettelijke grondslag is. Er dient ook tot een zekere normering te worden gekomen. Het is ten principale eerst een subjectief oordeel, maar het moet wel te objectiveren zijn, het moet noodzakelijk te achten zijn.

De staatssecretaris herhaalde haar standpunt over amendement 64:

Ik kom tot het amendement op stuk nr. 64 van de leden Stoffelen en Van der Burg. Ik blijf voorkeur houden, zoals ik al heb aangegeven, voor artikel 172, tweede lid, zonder amendement. Ik heb desalniettemin geen bezwaar tegen het amendement op stuk nr. 64, mits de reikwijdte wordt beperkt tot ernstige verstoringen van de openbare orde. Ik mis het woord 'ernstige' in het amendement. Ik vind dat jammer. Als het erin zou staan, zou je heel duidelijk een opvolgende reeks krijgen. Artikel 172, lid 2, heeft betrekking op normale ordeverstoringen, het derde lid op ernstige ordeverstoringen. Voor zware ordeverstoringen zijn er de artikelen 174 en 175.* [9]

Toen kamerlid Schutte vragen stelde over de verhouding van de artikelen 171 en volgende en art. 149, dat de verordenende bevoegdheid aan de raad toekent, zegde de staatssecretaris toe deze vragen schriftelijk te zullen beantwoorden. In dat schriftelijk antwoord ging zij nogmaals in op art. 171. Zij schreef onder meer: De bevoegdheden die in de artikelen 171 tot en met 175 van het wetsvoorstel en in artikel 11 van de Rampenwet zijn neergelegd, worden exclusief aan de burgemeester toegekend. De wetgever heeft van oudsher deze taken aan de burgemeester als eenhoofdig gezag opgedragen. Dit omwille van de noodzaak van een snel en doeltreffend optreden waarbij een grote mate van vrijheid dient te bestaan. Gelet op het vaak incidentele en directe karakter van deze taken is het ook niet goed denkbaar dat hieromtrent door de gemeenteraad algemene regels worden gesteld. Het is evenmin wenselijk dat de burgemeester op voorhand wordt beperkt in zijn beleidsinstrumenten of in de reikwijdte hiervan. Hij moet in concrete gevallen naar eigen inzicht zijn wettelijke bevoegdheden kunnen hanteren waarbij hij achteraf door de gemeenteraad ter verantwoording kan worden geroepen. Kan de raad dus geen algemene regels geven voor het in concrete gevallen te voeren beleid dat wil niet zeggen dat de raad overigens geen bemoeienis heeft ten aanzien van het ter zake de handhaving van de openbare orde te voeren beleid.* [10]

Het amendement is in de Tweede Kamer vervolgens zonder wijzigingen aangenomen.*

Untitled

[11]

De reikwijdte van artikel 172 lid 3 Gemeentewet (voorheen art. 174 lid 3) is door de staatssecretaris in de Eerste Kamer nog als volgt toegelicht* [12] : Het derde lid van artikel 174 (AM: het huidige art. 172) is bij amendement van de leden van de Tweede Kamer Stoffelen en van der Burg (stuknr. 64) ingevoegd. De toelichting op dit amendement luidt: 'Dit amendement strekt er toe de wettelijke grondslag te geven voor openbare orde maatregelen die geboden kunnen zijn bij verstoringen van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. De vraag naar de toegevoegde waarde van het thans in het derde lid bepaalde ten opzichte van het bepaalde in het tweede lid is op verschillende momenten tijdens behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Daarbij is duidelijk geworden dat het derde lid niet ziet op situaties van lokale noodtoestand. Het derde lid heeft betrekking op situaties waarin enerzijds niet zonder meer feitelijk geconstateerd kan worden dat overtreding van wettelijke openbare-orde voorschriften plaatsvindt, terwijl anderszins sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust dat niet meer van een aanvaardbaar niveau daarvan gesproken kan worden. Daartegen moet kunnen worden opgetreden. Het derde lid dient er toe de burgemeester ook in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren tot handelen.

De bevoegdheid van de burgemeester krachtens artikel 174, derde lid, is gericht op de voorkoming en bestrijding van allerlei ordeverstoringen op openbare plaatsen. Deze ordeverstoringen kunnen plaatsvinden door samenscholingen, oploophjes, acties, manifestaties e.d.

(...)

Tot dusver werden dergelijke maatregelen veelal gebaseerd op artikel 28 van de Politiewet.

(...)

Dergelijke bevelen zullen veelal een beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. Een verbod zich op een bepaald moment op een bepaalde plaats op te houden betekent dat het op dat moment op die plaats ook niet mogelijk is gebruik te maken van de uitingsvrijheid. Voorts kan de bevelsbevoegdheid zich richten op de hinder en de verstoring van de openbare orde, die het gevolg is van de wijze waarop van de uitingsvrijheid gebruik wordt gemaakt. Dergelijke beperkingen naar tijd, plaats of, voor wat betreft geluidsoverlast en dergelijke, in het belang van de openbare orde zijn grondwettelijk geoorloofd.

De bevelsbevoegdheid in artikel 174, derde lid, is vergeleken bij die van in artikel 177, eerste lid, een 'lichte' bevoegdheid. Afgezien van het feit dat het bij artikel 174, derde lid, gaat om beperkte verstoringen van de openbare orde, terwijl artikel 177 betrekking heeft op ernstiger situaties van lokale noodtoestand, geeft artikel 174, derde lid, niet de bevoegdheid om af te wijken van 'andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften'. Dit betekent dat de burgemeester bij de toepassing van de bevelsbevoegdheid krachtens artikel 174, derde lid, binnen het kader van de overigens geldende wetgeving zal moeten blijven.

(...)

En tenslotte zal hij geen inbreuk mogen maken op de Algemene Politieverordening. Zo zal hij niet mogen afwijken van de voorschriften in de APV die betrekking hebben op het gaan en staan op de openbare weg (...)

(...)

Desgevraagd delen wij de leden van de fractie van de PvdA mee het bepaalde in het derde lid van artikel 174 niet een soort blanket-formulering met betrekking tot de handhaving van de openbare orde te achten. De burgemeester kan op basis van het derde lid niet naar willekeur openbare orde-maatregelen nemen. Er moet sprake zijn van:

- verstoring van de openbare orde of van ernstige vrees daarvoor;
- de bevelen moeten noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde;
- de bevelen mogen niet van wettelijke voorschriften afwijken en
- de bevelen moeten - krachtens algemene rechtsbeginselen - proportioneel en subsidiair zijn.

Bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer werden weer vraagtekens gesteld bij de bevoegdheid die het huidige artikel 72 lid 3 Gemeentewet aan de burgemeester toekent.* [13] Die vragen zijn deels ingegeven door een uiterst kritisch artikel van M.A.D.W. de Jong in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.* [14] In haar beantwoording van gestelde vragen gaf de staatssecretaris te kennen nog steeds

Untitled

niet gecharmeerd te zijn van het amendement:

Ik kom bij een moeilijker punt. Mevrouw Van der Meer heeft in haar bijdrage aandacht gevraagd voor een aantal stellingen van mevrouw mr. De Jong. Zij plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij het bepaalde in het derde lid van artikel 174. Het derde lid is, zoals bekend, bij amendement van de leden Stoffelen en van der Burg ingevoegd. De toelichting op het amendement zegt het volgende – ik citeer –: ‘Dit amendement strekt ertoe de wettelijke grondslag te geven voor openbare-ordemaatregelen die geboden kunnen zijn bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan ervan.’

Het bepaalde in het derde lid is met de Kamer aan de overkant en ook met deze Kamer, mijnheer de voorzitter, al uitvoerig bediscussieerd. Daarbij ging het veelal om de vraag naar de toegevoegde waarde, in relatie tot wat al in het tweede lid van artikel 174 staat, en ook in relatie tot artikel 178 – en volgende – dat handelt over de noodbevelen. Daarbij is duidelijk geworden dat het derde lid niet ziet op situaties van lokale noodtoestand – artikel 178 – maar op situaties waarin niet zonder meer feitelijk geconstateerd kan worden dat overtreding van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde plaatsvindt, terwijl er toch sprake is van situaties die uit een oogpunt van een aanvaardbaar niveau van orde en rust in een lokale samenleving ongewenst zijn en waartegen dus opgetreden moet kunnen worden. In relatie tot het derde lid is wel de term ‘lichte bevelsbevoegdheid’ gevallen.

Voor wie de stukken heeft ingezien, zal het duidelijk zijn dat ik heb geprobeerd aan de overkant mijn bezwaren ten aanzien van het creëren van een lichte bevelsbevoegdheid voor de burgemeester duidelijk aan te geven. Mijn belangrijkste argument was daarbij dat artikel 174, tweede lid, de burgemeester in feite al voldoende mogelijkheden biedt om maatregelen te nemen in geval van dreigende overtreding van de openbare orde; bovendien bestaat de mogelijkheid voor gemeenteraden om de problematiek waarover wij spreken in een algemene politieverordening goed te regelen. Aan deze combinatie – daarover laat ik geen misverstand bestaan – geef ik de voorkeur boven toepassing van het derde lid. Ik zeg dat vooral vanuit het oogpunt van rechtsbescherming voor de burger. Het is duidelijk dat ik de Tweede Kamer er niet van heb kunnen overtuigen dat de gemeenteraden heel goed in staat zijn om vooraf door middel van het stellen van regels te voorzien in bijna alle denkbare gevallen van dreigende openbare-ordeverstoringen. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben deskundigen zich niet alleen uitvoerig, maar ook vrij diepgaand beziggehouden met alle denkbare gevallen van dreigende openbare-ordeverstoringen. Zij kwamen uiteindelijk tot deze conclusie. Dat gaf de Tweede Kamer in feite nog te weinig houvast. De Tweede Kamer heeft het zekere voor het onzekere willen nemen. Ik ga er wat dat betreft van uit, dat het derde lid in de praktijk heel weinig of misschien helemaal geen toepassing zal vinden. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de gemeenten ook daadwerkelijk overgaan tot het concipiëren van een goede wettelijke openbare-orde-regeling. Het zal mevrouw Van der Meer duidelijk zijn, dat ik mij in een aantal punten van de kritiek van mevrouw De Jong toch wel redelijk goed kan vinden. Indien in het stuk echter wordt gesproken over een destructief amendement, deel ik die conclusie absoluut niet.* [15]

3.14.

Uit deze toelichting volgt dat art. 172 lid 3 Gemeentewet niet bedoeld is voor situaties waarin de APV al voorziet. In de APV van Rotterdam is al voorzien in een uitgebreide en uitgewerkte regeling van gebiedsontzeggingen ter voorkoming van inbreuken op de openbare orde.* [16] Het lijkt er op alsof het gebruikmaken van de bevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet enkel is ingegeven door het idee dat de maximale gebiedsontzegging van acht weken, mogelijk volgens de APV, niet lang genoeg zou zijn en dat het wenselijk werd geacht aan verdachte een langere gebiedsontzegging op te leggen dan de APV toestond. Uit de wetsgeschiedenis, hoe lacunair en duister ook hier en daar, is zeker niet af te leiden dat de wet met art. 172 lid 3 aan de burgemeester in gevallen waarin de APV in het hoofdstuk ‘openbare orde en veiligheid’ in een bevoegdheid voor de burgemeester voorziet, verder reikende bevoegdheden voor dezelfde gevallen zou willen toekennen en aldus de gemeentelijke wetgever opzij zou willen zetten.

3.15.

De bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet lijkt vooral bedoeld voor situaties waarin (nog) geen overtredingen van wettelijke voorschriften plaatsvinden

Untitled

en waarin snel gehandeld moet worden met bijvoorbeeld kortdurende verblijfsverboden om aan een acute dreiging voor de openbare orde het hoofd te bieden.* [17] Art. 172 lid 3 is dus niet bedoeld voor de aanpak van overtredingen van wettelijke voorschriften zoals bedoeld in art. 172 lid 2 Gemeentewet, dat de burgemeester de bevoegdheid geeft overtredingen van wettelijke openbare-orde voorschriften door de politie te doen beletten of beëindigen. Lid 3 is met andere woorden in beginsel niet bedoeld om in te kunnen grijpen waar overtredingen uit de APV en het wvSr die de openbare orde aantasten worden begaan of dreigen.* [18] De daar bedoelde bevelsbevoegdheid zou door haar te gebruiken in situaties als de onderhavige veranderen in een repressief en dus strafrechtelijk handhavingsinstrument, terwijl zij bedoeld is als een openbare orde maatregel.* [19]

3.16.

Voor situaties als de onderhavige is naast het Wetboek van Strafrecht de APV Rotterdam dus het aangewezen handhavingsinstrument. Wanneer bepaald gedrag – om wat voor reden dan ook – echter niet zou vallen onder de ordeverstorende handelingen als bedoeld in art. 2.10.1 van de APV, zou de burgemeester wel gebruik kunnen maken van de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemeentewet, maar dan met inachtneming van de uitgangspunten die in het algemeen hebben te gelden in situaties waarin de overheid ingrijpt in het leven van de burger en die ook in de APV op het onderdeel der gebiedsontzeggings uitdrukking hebben gevonden. Zoals ik al heb duidelijk gemaakt, kan ik mij moeilijk situaties voorstellen waarin noch de APV noch een strafrechtelijke aanpak soelaas biedt en art. 172 lid 3 Gemeentewet wel de oplossing geeft. Hoe dan ook zal in dergelijke situaties de proportionaliteit van de maatregel, zoals die ook door de gemeentelijke wetgever is nagestreefd, in het gedrang komen wanneer gebiedsontzeggings worden bevolen voor een duur die de maximale duur zoals in de APV geregeld, overschrijdt. In onderhavige zaak zie ik niet waarom art. 2.10.1 van de APV geen toepassing zou kunnen vinden.

3.17.

Het is mij bij bestudering van de stukken ook niet duidelijk geworden waarom het hof in zijn overwegingen ervan is uitgegaan dat art. 2.10.1 van de APV een gebiedsontzegging van slechts maximaal twee weken toelaat. De geldende tekst die ik hierboven heb geciteerd en die ook in het middel wordt geciteerd luidt immers dat onder omstandigheden een duur van acht weken mogelijk is.* [20] Na bestudering van de eerdergenoemde Gebruiksaanwijzing gebiedsontzeggings kom ik tot de conclusie dat ook in een geval als het onderhavige bij herhaalde overtreding uiteindelijk die acht weken (bij 'zware feiten') en in ieder geval vier weken (bij 'lichte feiten') bereikt zouden kunnen worden. In zoverre is het kennelijke oordeel van het hof over de vraag of aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan niet zonder meer begrijpelijk.

3.18.

Voorts heeft het hof mijns inziens het uitzonderlijke karakter van de bevoegdheid die het derde lid van art. 172 Gemeentewet aan de burgemeester toekent miskend. Het hof heeft onvoldoende duidelijk gemaakt resp. op onjuiste gronden aangenomen waarom resp. dat handhaving op basis van de APV niet was aangewezen. Overigens blijven de mogelijkheden van gewone strafrechtelijke handhaving hier opvallend buiten de aandacht, terwijl het gedrag van de verdachte toch deels binnen de grenzen van sommige delictsoomschrijvingen lijkt te vallen. Daar waar het gedrag de spuigaten uitloopt, is strafrechtelijke handhaving mijns inziens meer op zijn plaats dan de bevelsmacht van de burgemeester. Kortom, het hof heeft op onjuiste gronden aangenomen dat hier sprake is geweest van een bevel dat bevoegdlijk krachtens een wettelijk voorschrift is gegeven. Het middel is dus terecht voorgesteld.

Noot

1.

De Hoge Raad zet in dit arrest een streep door het systeem van gebiedsontzeggings zoals door de burgemeester in de praktijk ontwikkeld onder de vlag van art. 172 lid 3 Gemw. De cassatierechter doet de rechtsvraag vrij simpel af. Er vigeert in Rotterdam een verordening die de burgemeester de mogelijkheid biedt om bij verstoring van de openbare orde door bedelen, wildplassen en slapen in portieken een gebiedsontzegging op te leggen. Uit de wetsgeschiedenis zoals door de Advocaat-Generaal geciteerd, blijkt overduidelijk dat de burgemeester bij de toepassing van de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw binnen het kader van de geldende wetgeving moet blijven. Letterlijk wordt in de Kamerstukken opgemerkt: 'En tenslotte zal hij geen inbreuk mogen maken op de Algemene Politieverordening. Zo

Untitled

zal hij niet mogen afwijken van de voorschriften in de APV die betrekking hebben op het gaan en staan op de openbare weg.' Nu de burgemeester dit heeft miskend, is het bevel krachtens art. 172 lid 3 Gemw. onrechtmatig en levert het negeren ervan geen misdrijf in de zin van art. 184 Sr op.

2.

Al met al heeft de burgemeester van Rotterdam toch nog zes jaar met dit systeem kunnen werken, terwijl van begin af aan vast stond dat deze bestuurspraktijk in strijd is met de wet. Dat is weliswaar zes jaar te lang, maar het misbruik heeft in ieder geval niet zo lang geduurd als indertijd het door de bestuursrechter gesanctioneerde misbruik van de bevoegdheid in art. 175 Gemw door de burgemeester van Amsterdam. Die kon gedurende 15 jaren in de periode van 1981 tot 1996 gebiedsontzeggingen in de vorm van een noodbevel opleggen alvorens de Hoge Raad in een strafzaak grote vraagtekens bij deze praktijk plaatste (HR 23 april 1996, NJ 1996, 514). Nog geen maand later maakte de Afdeling deze praktijk definitief onmogelijk (ABRS 14 mei 1996, RAWb 1996, 108 m.nt. De Jong, JB 1996, m.nt. BvM). Daarin speelde overigens niet een conflict met de APV, maar was het juist het ontbreken van een verordening dat de gemeente Amsterdam werd aangewreven. De aard van een noodbevoegdheid verzet zich tegen een zo langdurige inzet, structurele problemen dienen te worden aangepakt in een democratisch gelegitimeerde verordening (zie ons commentaar onder EHRM 2 juni 2002, Olivier t. Koninkrijk der Nederlanden, NJCM-bulletin 2003, p. 151 -160). Voor een crisisbevoegdheid als die van art. 172 lid 3 Gemw, geldt dit evenzeer. In zijn algemeenheid geldt dat de bevoegdheden in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde niet zijn bedoeld voor het bestrijden van structurele overlast.

3.

Aan de gebiedsontzegging zoals door de burgemeester van Rotterdam gehanteerd, kleven meer gebreken. Het is voor de Hoge Raad niet noodzakelijk om hierop in te gaan, het raadplegen van de wetsgeschiedenis geeft al voldoende duidelijkheid. Een bevel krachtens art. 172 lid 3 Gemw dient echter een directe reactie op een verstoring van de openbare orde te zijn. Zo'n crisisbevel kan een gebiedsontzegging inhouden, indien de verstoring van de openbare orde niet wordt gedekt door de APV. Het mag echter slechts strekken tot het zich gedurende een beperkte tijd verwijderen uit het gebied waar de ordeverstoring zich voordoet. De Rechtbank van Amsterdam heeft hierover in 1996 al eens wijze woorden gesproken (Rb. Amsterdam, 19 januari 1996, 95/8114).

4.

Van verschillende zijden is al in 2002 aangegeven dat dat wat de Rotterdamse burgemeester voor ogen stond niet mogelijk is (zie annotaties onder Vzgr. Rechtbank Rotterdam, 6 september 2002, LJN AE7306, Gst. 2002 7176,4, m.nt. De Jong en JB 2002, 382, m.nt. Brouwer en Schilder). Die boodschap is later op vele plaatsen herhaald en door een enkeling weersproken (zie voor verdere vindplaatsen als ook een uitwerking van onze bezwaren: 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', Jurisprudentie Bestuursrecht plus, afl. 3, 20 augustus 2007, p. 154-167, SDU uitgevers Den Haag).

Of de kritische beschouwingen in de literatuur indruk hebben gemaakt op de Rotterdamse raad weten we niet, maar vaststaat dat de APV per 12 maart 2006 is gewijzigd. De maximale duur van een gebiedsontzegging is hierin opgetrokken naar acht weken. De facto verandert er daarom weinig in Rotterdam.

J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

*[1] HR 24 september 2002, NJ 2003, 80, r.o. 3.5.

*[2] Vgl. HR 24 september 2002, NJ 2003, 80, r.o. 3.5, laatste volzin van de eerste alinea.

*[3] HR 24 september 2002, NJ 2003, 80, r.o. 4.2.

*[4] Zie ook paragraaf 3.2 van de Gebruiksaanwijzing gebiedsontzeggingen art. 2.10.1. van de APV Rotterdam.

*[5] Kamerstukken I 1990/91, 19403, nr. 64.

*[6] Handelingen II 1990/91, 19 september 1990, 2-52.

*[7] Handelingen II 1990/91, 25 september 1990, 4-160.

Untitled

- *[8] Handelingen II 1990/91, 25 september 1990, 4-161.
- *[9] Handelingen II 1990/91, 25 september 1990, 4-178.
- *[10] Handelingen II 1990/91, 27 september 1990, 6-247.
- *[11] Handelingen II 1990/91, 30 oktober 1990, 16-771.
- *[12] Kamerstukken I 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 16-17.
- *[13] Onder meer door het lid J.H.B. van der Meer: Handelingen I 1991/93, 11 februari 1992, 17-573.
- *[14] M.A.D.W. de Jong, Een destructief amendement, in Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 1992, blz. 46 e.v. Zie ook de recente kritiek in Prof. mr. A.H.M. Dölle/Prof. mr. D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, 1999, blz. 429 e.v.
- *[15] Handelingen I 1991/93, 11 februari 1992, 17-584.
- *[16] In 2006 is deze regeling in de APV nog verder verfiind in de Gebruiksaanwijzing.
- *[17] Zie ook: C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Kluwer: Deventer 2005, p. 517-518.
- *[18] Zie M.A.D.W. de Jong in: Handhaving, Bestuurlijk handhaven in Nederland (red. F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller), Deventer: Kluwer 2006, p. 406. Zie ook: M.A.D.W. de Jong, Orde in beweging, Deventer: Tjeenk Willink 2004, p. 37 en 45-46.
- *[19] Zie M.A.D.W. de Jong in: Handhaving, Bestuurlijk handhaven in Nederland (red. F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller), Deventer: Kluwer 2006, p. 404.
- *[20] Bij de hofstukken trof ik een kopie aan van 'art. 2.1.10 APV Rotterdam (verblijfsontzeggingen)', een soortgelijke bepaling waarin in het tweede lid wel een duur van veertien dagen wordt genoemd. Deze bepaling heb ik echter niet kunnen terugvinden in de destijds geldende APV. Waar de kopie vandaan komt, is mij niet duidelijk.